

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi – kritički osvrt

*Alen Rajko**

Uz tezu da je Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u osnovi dobar propis koji unapređuje stanje na područje koje regulira, navode se generalne konceptualne primjedbe na tekst Zakona (propuštanje prilike za donošenje jedinstvenoga službeničkog zakona, supstandardno reguliranje dijela instituta u odnosu na državnu službu te odgoda regulacije klasifikacijskoga i platnog sustava za kasnije razdoblje), primjeri pravnih praznina i nedosljednosti u normiranju, kao i prijedlozi mogućih nomotehničkih poboljšanja, kako sadržajnih, tako i terminoloških.

Ključne riječi: Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, službenički odnosi, službeničko pravo, državna služba, lokalna služba

* Dr. sc. Alen Rajko, pročelnik Službe za upravni razvitak Grada Opatije (head of the Office for Administrative Development, Town of Opatija, Croatia)

1. Uvod**

Posljednjeg dana srpnja 2008. na snagu je stupio Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi¹ (ZSN; NN 86/08). Do donošenja uredbe kojom će biti uređen klasifikacijski sustav te zakona kojim će biti propisan platni sustav, na snazi ostaju odredbe čl. 62.–78. te čl. 108.–112. Zakona o državnim službenicima i namještenicima (ZDSN; NN 27/01).

Nakon desetljeća i pol provizorija,² lokalna služba prvi je put regulirana zakonom kojeg »život« nije produljen tek za potrebe lokalne službe, godinama nakon što se prestao primjenjivati na državnu službu.

Za materiju lokalne službe relevantne su i sljedeće odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLPS; NN 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05 i 109/07):

- predstavničko tijelo uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela lokalne jedinice (čl. 35. t. 5.);
- izvršne poslove u lokalnoj jedinici obavlja poglavarstvo (čl. 44.);
- poglavarstvo usmjeruje djelovanje upravnih tijela lokalne jedinice u obavljanju poslova iz njihova samoupravnog djelokruga te nadzire njihov rad (čl. 48/1. t. 3.);
- za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga lokalne jedinice i delegiranih poslova državne uprave ustrojavaju se upravni odjeli i službe (upravna tijela), ustrojstvo kojih se uređuje općim aktom lokalne jedinice, u skladu sa statutom i zakonom (čl. 53.), a dvije lokalne jedinice ili više njih mogu obavljanje pojedinih poslova iz svoga djelokruga organizirati zajednički (čl. 54.);
- upravnim tijelima upravljaju pročelnici koje na temelju javnog natječaja imenuje poglavarstvo (čl. 53a/1.);³

** Podloga za pripremu ovog rada bilo je izlaganje koje je autor pod istim naslovom održao na tribini Instituta za javnu upravu održanoj 29. listopada 2008. u Zagrebu.

¹ Dosljedno terminologiji ZSN-a, za potrebe ovog rada pojam »lokalna jedinica« obuhvaća kako jedinice lokalne, tako i jedinice područne (regionalne) samouprave. Također, pojmovi »lokalna samouprava«, »lokalna služba« i »lokalni službenik« odnose se i na područnu (regionalnu) razinu.

² Kratak historijat vezan uz materiju lokalnih službeničkih odnosa sadržan je u obrazloženju Konačnog prijedloga ZSN-a (v: www.sabor.hr).

³ U ostalim odredbama čl. 53a. ZLPS uređeno je razrješenje pročelnika te je propisano da se na prava, obveze i odgovornosti kao i druga pitanja u svezi s radom pročelnika koja

- upravne, stručne i ostale poslove u tijelima lokalnih jedinica obavljaju službenici i namještenici; službenici obavljaju upravne i stručne poslove iz djelokruga tijela u kojem rade, a namještenici obavljaju prateće i pomoćne poslove; prava, obveze i odgovornosti kao i druga pitanja od značenja za rad službenika i namještenika u upravnim tijelima lokalnih jedinica uređuju se posebnim zakonom (čl. 56.), dakle ZSN-om;
- pravo na razmjernu zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u lokalnim jedinicama (čl. 56a.);
- materija trajnoga stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika (čl. 56b. i čl. 56c.);
- upravna tijela osnovana za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga lokalne jedinice neposredno izvršavaju i nadziru provođenje općih akata svojih predstavničkih tijela, a u provođenju nadzora mogu u slučaju neprovođenja općeg akta poduzimati mjere propisane tim aktom i zakonom (čl. 75.).

Navedene ovlasti poglavarstva 17. svibnja 2009. prelaze na općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana (dalje: izvršni čelnik).

Specifičnosti vezane uz ustrojstvo i službeničkopравни status unutarnje revizije, izravno podređene čelniku korisnika proračuna (izvršnom čelniku), dodatno su regulirane Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (NN 141/06; v. i Rajko, 2007) i na njemu utemeljenim propisima.

Na pitanja koja nisu uređena ZSN-om ili posebnim zakonom te na njima utemeljenom propisu ni kolektivnim ugovorom koji se primjenjuje u određenoj lokalnoj jedinici primjenjuju se opći propisi o radu, prvenstveno odredbe Zakona o radu (NN 137/04 – pročišćeni tekst i 68/05; v. čl. 3/3. ZSN).⁴

ZSN je u osnovi dobar propis i unapređuje stanje na području koje regulira. K tome, u njegovoj pripremi u znatnoj su mjeri uvažene primjedbe udruga lokalnih jedinica. No, moguć je daljnji iskorak u reguliranju spomenute materije.

nisu uređena ZLPS-om primjenjuju odredbe zakona kojima se uređuje radni odnos službenika i namještenika u tijelima jedinice samouprave.

⁴ Službenički odnosi u državnoj službi uređeni su Zakonom o državnim službenicima (ZDS; NN 92/05, 142/06 – Uredba, 77/07 – Uredba, 107/07 i 27/08), koji je imao bitno različitu povijest pripreme i donošenja (Pičuljan, 2008: 134–150).

Otežavajuća okolnost u pripremi propisa poput ZSN-a jesu znatne razlike među lokalnim jedinicama – nije jednostavno donijeti propis koji je podjednako pogodan za primjenu u maloj općini s jednim zaposlenim i u, primjerice, Gradu Zagrebu. Zbog razlika u kapacitetima upravljanja ljudskim resursima između lokalnih jedinica dodatno je potrebno da takav propis bude što je moguće precizniji, ostavljajući što manje prostora koji iziskuje iole kompleksniju interpretaciju.

Prilikom analize odredbi ZSN-a, na mjestima uočenih pravnih praznina ili dvojbenih formulacija predloženo je odgovarajuće tumačenje.

2. Opće primjedbe

Na konceptualnoj, pravopolitičkoj razini, glavni su nedostaci ZSN-a propuštanje prilike za donošenje jedinstvenoga službeničkog zakona, supstandardno reguliranje dijela instituta u odnosu na reguliranje državne službe te odgoda regulacije »vrućeg krumpira« – klasifikacijskoga i platnog sustava – za kasnije razdoblje.

2.1. Zasebno uređenje službeničkih odnosa na državnoj odnosno lokalnoj razini

Zasebnim donošenjem ZDS-a i ZSN-a propuštena je prilika donošenja jedinstvenoga službeničkog zakona.⁵ U bližoj budućnosti nije realno očekivati da će takav regulacijski zahvat biti među pravopolitičkim prioritetima, premda postoji nekoliko glavnih argumenata u prilog objedinjene regulacije službeničkih odnosa.

ZSN i ZDS sadržavaju gotovo jednak katalog glavnih instituta službeničkog prava (prijam u službu, prava i obveze službenika, stegovna odgovornost, osposobljavanje i usavršavanje, premještaj i dr.). Osim toga, većina tih instituta u spomenutim je dvama zakonima već uređena jednako ili na vrlo sličan način.

Nadalje, nema gradacije važnosti između državnoga i lokalnog službeničkog korpusa – o kvaliteti obaju ovisi ostvarivanje i zaštita javnog interesa, ostvarivanje prava građana, kao i opći razvoj pojedine teritorijalne razi-

⁵ Bilo bi svrhovito takvim zakonom obuhvatiti i uređenje radnih odnosa u javnim službama u užem smislu riječi (javne ustanove i sl.).

ne. Objedinjeno uređenje službeničkih odnosa pridonijelo bi normativnoj preglednosti, ujednačenoj praksi, a time i pravnoj sigurnosti. Konačno, takav bi propis imao i blagotvoran psihološki učinak, u situaciji u kojoj nerijetko svjedočimo poimanju državnoga i lokalnog službeničkog korpusa kao posve odvojenih svjetova.

Takvo, objedinjeno uređenje prava, obveza i odgovornosti državnih i lokalnih službenika ne mora zadirati u propisane i prirodne razlike između državne uprave i lokalne samouprave, uključujući lokalnu autonomiju. Razlike između državne uprave i lokalne samouprave prije svega postoje na razini ustrojstva,⁶ podjele nadležnosti i »zakonodavca« – donositelja propisa. Nema, međutim, zbiljske potrebe za različitim uređenjem prava, obveza i odgovornosti upravnog osoblja – službeničko zakonodavstvo usmjereno je na osiguranje kvalitete upravnog djelovanja, a očekivanja su na tom području na svim teritorijalnim razinama u osnovi ista.

Pritom treba imati u vidu odredbu čl. 6/2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (EPLS) prema kojoj položaj zaposlenih u tijelima lokalnih jedinica treba omogućiti zapošljavanjem osoblja polazeći od načela kakvoće, sposobnosti i stručnosti te da će se u tom cilju osigurati odgovarajući uvjeti za njihovo obrazovanje, nagrađivanje i napredovanje.

Specifičnosti, poput tijela odlučivanja o službeničkim stvarima, zasebnih odredbi o klasifikacijskome i platnom sustavu, terminoloških razlika⁷ i druge, mogu biti uređene unutar istog propisa. Takve bi posebnosti obuhvaćale vrlo malen dio ukupnog teksta zakona.

2.2. Supstandardnost dijela odredbi ZSN-a u odnosu prema odredbama ZDS-a

Budući da nema više i manje važnih službeničkih korpusa, postavlja se pitanje koji je smisao djelomično niže razine regulacije materije službeničkih odnosa na lokalnoj razini u odnosu prema državnoj razini. ZSN, primjerice, ne sadržava odredbe o:

- dijelu temeljnih prava i načela,

⁶ O autonomiji uređivanja unutarnjeg ustrojstva i djelokruga tijela lokalnih jedinica v. čl. 135. Ustava (NN 44/01 – pročišćeni tekst) te čl. 6/1. EPLS (NN – Međunarodni ugovori 14/97, 2/07, 4/08 i 5/08).

⁷ Znatan dio terminoloških razlika bilo bi moguće, radi praktičnosti, za potrebe takvog zakona svesti pod zajednički nazivnik – npr. »tijela državne uprave« i »upravna tijela lokalnih jedinica« mogu se, nakon početnog definiranja, nazivati »upravna tijela« i sl.

- upravljanju u službi,
- povjeravanju poslova po ugovoru o djelu,
- izvanrednom napredovanju,
- mogućnosti odbijanja naloga (ZSN-om je propisana samo varijanta dužnosti odbijanja naloga),
- posredovanju u službi.

Vjerojatno najvažniju supstandardnost ZSN-a u odnosu prema ZDS-u čine odredbe o tijelu koje u drugom stupnju odlučuje o žalbama protiv prvostupanjskih rješenja o pravima i obvezama službenika i namještenika. Za razliku od ZDS-a, kojim je ustrojen Odbor za državnu službu, prema ZSN-u drugostupanjsko je tijelo izvršni čelnik (osim za proćelnike upravnih tijela o pravima i obvezama kojih izvršni čelnici odlučuju prvostupanjskim rješenjima protiv kojih nije dopuštena žalba). Normativna varijanta drugostupanjskog tijela uvrštena u ZSN ne jamči neovisnost i nepristranost odlučivanja, ujednačavanje prakse i pravnu sigurnost, a u bitnom dijelu lokalnih jedinica ni kvalificiranost odlučivanja.

Zajedničko drugostupanjsko tijelo za odlučivanje o žalbama iz službeničkih odnosa državnih i lokalnih službenika ne bi ograničavalo lokalnu autonomiju, osobito ako bi naziv i sastav takvog tijela bio prilagođen objedinjenoj funkciji. K tome, ZSN-om je već određeno da poslove drugostupanjskog tijela za odlučivanje o teškim povredama službene dužnosti obavlja Viši službenički sud, ustrojen za državne službenike (čl. 47/3. ZSN).

Postoje još neke razlike između odredbi ZSN-a i ZDS-a u reguliranju pojedinih instituta. To se odnosi na, primjerice, trajanje probnog rada, prijam vježbenika na (ne)određeno vrijeme, sustav ocjenjivanja (propisivanje kriterija i nazivlje), (ne)suspenzivni učinak žalbe protiv rješenja o premještanju po potrebi službe. One međutim nisu od primarne važnosti za ovaj rad.

Postoje i primjeri temeljitijeg normiranja ZSN-om u odnosu prema ZDS-u: prepuštanje znatno manjeg dijela materije provedbenim propisima, kandidati za najviše rangirana mjesta nisu izuzeti od pismene provjere znanja i sposobnosti, izrijeком je regulirano kod kojih rješenja o prestanku službe žalba nema odgodni učinak, tzv. »preskakanje spreme« zatečenih službenika i namještenika.⁸

⁸ Pritom je zasebno pitanje strogosti kriterija propisanih za »preskakanje spreme« – kriteriji propisani u čl. 124/3. ZSN prilično su blagi.

2.3. Nepotpunost regulacije (klasifikacijski sustav i plaće)

Nepresušna tema uredskih priča – plaće i odnosi među plaćama – postala je kamen spoticanja i na Gospodarsko-socijalnom vijeću pa je materija klasifikacijskoga i platnog sustava neposredno pred donošenje ZSN-a izostavljena iz njegova teksta te prepuštena budućoj, posebnoj regulaciji.

Standardi lokalne autonomije, specifičnosti lokalnih jedinica bitno različite veličine te nedostatni upravljački kapaciteti dijela jedinica ne idu u prilog pretjerano striktno regulacije klasifikacijskog sustava. Pritom ne treba zagovarati kriterije za raspored na pojedina radna mjesta koji svojom blagošću ne bi jamčili kvalitetno obavljanje poslova tih mjesta.

Platni sustav također je pitanje blisko srži lokalne autonomije – načelo slobodnog raspolaganja prihodima propisano je u čl. 137/1. Ustava te u čl. 9/1. EPLS. Plaće može biti dopušteno i svrhovito vezati uz proračunski kapacitet lokalne jedinice te eventualno postaviti raspone odnosa unutar platnog sustava – više od toga bilo bi dvojbeno sa stajališta autonomije, ali i svrhovitosti.

Zaostajanje plaća državnih službenika za plaćama dijela lokalnih službenika potrebno je rješavati unutar državne službe, a ne ograničavanjem »lokalnih« plaća. Za takvo stajalište postoji i nekoliko praktičnih razloga: ne samo što ne postoje »spojene financijske posude« koje bi omogućile da ograničenjem plaća lokalnih službenika budu povećane »državne« plaće već je kolektivnim ugovorima sklopljenima na razini lokalne jedinice moguće ugovoriti razna materijalna prava kojima se »zaobilaze« zakonske odredbe o platnom sustavu. U krajnjoj liniji, težnja prema tzv. uravnilovki može navesti službenike koji su dovoljno konkurentni na tržištu rada da napuste i lokalnu službu, čime javni sektor ostaje bez dijela kvalitetnih kadrova.

3. Pravne praznine

Donošenjem ZSN-a zakonodavac je propustio urediti nekoliko važnijih pitanja. Iako su u okviru njihova raščlanjivanja ponuđene interpretacijske solucije, navedena je pitanja što prije potrebno izrijekom urediti.

- a) Ni ZLPS-om ni ZSN-om nije uređena materija privremenog obavljanja pročelnicke dužnosti, u razdoblju od upražnjenja radnog mjesta pročelnika upravnog tijela do dana rasporeda pročelnika imenovanog na temelju javnog natječaja. Na koji način popuniti tu pravnu prazninu? Ne bi se moglo tumačiti da je intencija zako-

nodavca bila da u spomenutom razdoblju, koje se u pravilu mjeri mjesecima, bude onemogućeno upravljanje upravnim tijelima te da nije moguće ostvarivanje niza poslova koje ZSN stavlja u nadležnost pročelnika.

Primjenom teleološkoga i logičkog tumačenja može se iz ovlasti poglavarstva, a od 18. svibnja 2009. izvršnog čelnika, da imenuje pročelnike izvesti i njihova ovlast da privremeno imenuju vršitelja dužnosti pročelnika, ali isključivo iz reda službenika koji ispunjavaju uvjete za raspored na pročelničko mjesto.⁹

- b) Koji je pravni lijek protiv prvostupanjskog rješenja kojim se odlučuje o pravima i obvezama unutarnjeg revizora raspoređenog na izdvojeno radno mjesto neposredno do izvršnog čelnika (čl. 11/3. Pravilnika o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna, NN 35/08)?

ZSN-om nije izrijeком uređeno to pitanje. Kako je unutarnji revizor hijerarhijski izravno podređen izvršnom čelniku, kao čelniku korisnika proračuna, nedvojbeno je da prvostupanjska službeničkopravna rješenja u postupcima u kojima je stranka unutarnji revizor donosi izvršni čelnik. Prema čl. 225/2. Zakona o općem upravnom postupku (ZUP, NN 53/91 i 103/96 – Odluka USRH), u pitanjima koja su u nadležnosti užih teritorijalnih jedinica o žalbama protiv prvostupanjskih rješenja odlučuju tijela predviđena zakonom odnosno drugim propisima o organizaciji i djelokrugu tih jedinica. Zakon na koji upućuje navedena odredba u službeničkim stvarima može biti samo ZSN. Unatoč pravnoj praznini u pogledu materije unutarnjih revizora, odredbama ZSN-a dosljedno je proveden koncept prema kojem su prvostupanjska službeničkopravna rješenja koja donose izvršni čelnici konačna u upravnom postupku. Stoga se primjenom sistematskoga i teleološkog tumačenja dolazi do zaključka da protiv prvostupanjskih rješenja kojima se odlučuje o pravima i obvezama inokosnih unutarnjih revizora žalba nije dopuštena, pa stranka može protiv takvog rješenja pokrenuti upravni spor.

- c) U čl. 3/2. ZSN propisano je da kolektivni ugovor sklapaju ovlaštene predstavnici sindikata i izvršni čelnik. ZSN, međutim, ne pro-

⁹ To ne treba poistovjećivati sa situacijom privremene spriječenosti ili odsutnosti pročelnika (bolovanje, odmori i dopusti, rođiljni dopust i sl.), kad pročelnika zamjenjuje službenik određen pravilnikom o unutarnjem redu ili na temelju prenesenih ovlasti (čl. 5/1. i 5/3. ZSN), bez rasporeda na pročelničko radno mjesto.

pisuje tko donosi pravilnik o radu koji se primjenjuje u upravnim tijelima lokalne jedinice – predstavničko tijelo ili izvršni čelnik?

Prema čl. 124.(131.)/1. Zakona o radu, poslodavac koji zapošljava više od 20 radnika dužan je donijeti i objaviti pravilnik o radu, kojim se uređuju plaće, organizacija rada, postupak i mjere za zaštitu dostojanstva radnika i druga pitanja važna za radnike, ako ta pitanja nisu uređena kolektivnim ugovorom.

U čl. 35. t. 2. i 5. ZLPS propisano je da predstavničko tijelo donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga lokalne jedinice, odnosno da uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave. Izvršni čelnik, pak, zastupa lokalnu jedinicu (čl. 42/1. ZLPS) te od 18. svibnja 2009. od poglavarstva preuzima ovlast usmjeravanja djelovanja upravnih tijela u obavljanju poslova iz njihova samoupravnog djelokruga, kao i nadzora njihova rada. K tome, ovlast uređivanja materije koja se regulira pravilnikom o radu materijalnopravno je najsrodnija ovlasti odlučivanja u funkciji poslodavca prilikom sklapanja kolektivnog ugovora, koju ZSN daje u nadležnost izvršnom čelniku. Dodatno, izvršni čelnik donosi i pravilnik o unutarnjem redu (čl. 4/3. ZSN). Stoga pravilnik o radu donosi izvršni čelnik.

- d) Osobe koje podnesu nepotpune ili nepravodobne prijave na natječaj za prijam u službu ne smatraju se kandidatima prijavljenim na natječaj (čl. 21/2. ZSN).¹⁰ Kako se te osobe time ne smatraju strankama u natječajnom postupku, na koji način mogu zaštititi svoja prava u slučaju da je netočno utvrđeno da su podnijeli nepravodobnu ili nepotpunu prijavu?

Rješenje o prijmu u službu dostavlja se kandidatima prijavljenima na natječaj (čl. 25/2. ZSN), dakle ne i osobama za koje je – točno ili netočno – utvrđeno da su podnijele nepotpunu ili nepravodobnu prijavu. Kako netočno utvrđenje o podnošenju nepotpune ili nepravodobne prijave krši ustavno pravo na pristup javnim službama pod jednakim uvjetima (čl. 44. Ustava), tim osobama na raspolaganju stoji tužba zbog nezakonite radnje, u skladu s čl. 67. Zakona o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92 i 77/92). Međutim, zaštitu prava tih osoba bilo bi ipak potrebno riješiti u okviru odredba ZSN-a.

¹⁰ Usp. čl. 68/2. ZUP, kojim je zajamčena viša razina zaštite prava stranaka u postupku.

- e) Također vezano uz ustavno jamstvo pristupa javnim službama pod jednakim uvjetima, bilo bi prijeko potrebno zakonom definirati sintagmu »pod jednakim uvjetima«, koja se koristi u normama o prednosti prilikom prijma u službu, uključujući čl. 19/9. podst. 2. ZSN.

4. Primjeri nedosljednosti

Vjerojatno po analogiji s položajem rukovodećih državnih službenika te dosljedno konceptu konačnosti prvostupanjskih rješenja izvršnih i predstavničkih tijela (čl. 224. st. 2. ZUP odnosno čl. 77.a ZLPS), ZSN ne predviđa redoviti pravni lijek (žalbu) protiv rješenja kojim izvršni čelnik odlučuje o pravima, obvezama i odgovornosti pročelnika upravnog tijela, već je prvostupanjsko rješenje moguće osporavati samo u okviru upravnog spora.

S druge strane, pročelnici upravnih tijela imaju status službenika, a spomenutim odredbama ne samo da nemaju jednaku razinu zaštite prava iz službe koja je priznata ostalim službenicima (izvršnost rješenja nastupa prije; u upravnom sporu preispituje se zakonitost, ali ne i svrhovitost rješenja; upravni sporovi traju više godina i dr.) već se nepovoljnost položaja pročelnika očituje i u drugim pitanjima, primjerice početku tijeka roka raspolaganja, koji je vezan uz izvršnost rješenja.

Drugi primjer regulacijske nedosljednosti jest činjenica da je u lokalnu službu moguć prijam državnog službenika bez provedbe javnog natječaja, ali na isti način lokalni službenik ne može prijeći u državnu službu.¹¹ To svakako nije u skladu s proklamiranom težnjom k većoj mobilnosti unutar javnog sektora.

5. Ukratko o zaštiti »zviždača«

Analogno odredbama ZDS-a, u čl. 32. ZSN normirano je pravo na zaštitu službenika i namještenika koji prijavi sumnju na korupciju (tzv. zviždači).¹²

¹¹ Unatoč stereotipima o razlikama u plaćama, u dijelu lokalnih jedinica plaće su takve da se ne može isključiti želja za prelaskom u državnu službu, uz niz drugih potencijalnih motiva za takvu odluku.

¹² O zaštiti »zviždača« – državnih službenika v. u: Rajko, 2008.

Treba upozoriti na dvojbenu sintagmu »teži oblik korupcije«, uz koju je vezano jamstvo zaštite anonimnosti, zaštite od uskraćivanja ili ograničavanja prava te od bilo kojeg oblika zlostavljanja (čl. 32/2. ZSN).

I prije uvrštavanja posebnih protukorupcijskih odredba u službeničke zakone, na službenike i namještenike primjenjivale su se odredbe drugih propisa o zaštiti »zviždača«. Primjerice, prema čl. 108.(115.) Zakona o radu, osim privremene nenazočnosti na radu zbog bolesti ili ozljede, neopravdani razlozi za otkaz ugovora o radu jesu:

- podnošenje žalbe ili tužbe odnosno sudjelovanje u postupku protiv poslodavca zbog povrede zakona, drugog propisa, kolektivnog ugovora ili pravilnika o radu odnosno obraćanje radnika nadležnim tijelima izvršne vlasti, nije opravdani razlog za otkaz ugovora o radu;
- obraćanje radnika zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenje prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti.

Zakon o kaznenom postupku (ZKP, NN 62/03 – pročišćeni tekst i 115/06), u okviru regulacije predistražnog postupka, u čl. 171/1. propisuje da su sva tijela državne vlasti i sve pravne osobe dužne prijaviti kaznena djela za koja se progoni po službenoj dužnosti, koja su im dojavljena ili za koja su sami saznali, dok je u čl. 172. određeno da građani trebaju prijaviti kaznena djela za koja se progoni po službenoj dužnosti, a da se zakonom propisuju slučajevi u kojima je neprijavljivanje kaznenog djela kazneno djelo.¹³

Osim općih odredba Kaznenog zakona (KZ, NN 110/97, 129/00, 51/01, 111/03, 105/04, 71/06 i 110/07) o pokretanju kaznenog postupka (čl. 8.), među kaznenim djelima protiv pravosuđa kriminalizirano je neprijavljivanje pripremanja kaznenog djela (čl. 299.), neprijavljivanje počinjenja kaznenog djela (čl. 300.), lažno prijavljivanje kaznenog djela (čl. 302.) te davanje lažnog iskaza (čl. 303.).

Prema čl. 269/3. ZUP, tijelo koje sazna za rješenje kojim je povrijeđen zakon, a povreda može biti razlog za obnovu postupka odnosno za poništavanje, ukidanje ili mijenjanje rješenja, dužno je bez odgode o tome obavijestiti tijelo nadležno za pokretanje postupka i donošenje rješenja.

U čl. 36. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru propisano je jamstvo zaštite identiteta i stečenih prava u radnom odnosu na temelju zakonskih propisa Republike Hrvatske, i to unutarnjim

¹³ O podnošenju kaznene prijave i postupanju s prijavom v. čl. 173. ZKP.

revizorima, osobama uključenima u financijsko upravljanje i kontrolu, kao i drugim zaposlenicima, koji su o sumnjama na prijevaru ili o odgovarajućim nalazima o nepravilnostima dužni istodobno obavijestiti čelnika korisnika proračuna i osobu zaduženu za nepravilnosti.

Drugi primjer funkcionalne povlastice povezane s dužnostima i odgovornostima svojstvenima obavljanju određenih poslova jest isključenje odgovornosti službenika za informiranje, uređeno Zakonom o pravu na pristup informacijama (ZPPI, NN 172/03). Prema čl. 23. tog zakona, službenik za informiranje¹⁴ koji u dobroj vjeri, radi točnog i potpunog obavješćivanja javnosti, izvan granica svojih ovlasti omogućiti pristup određenoj informaciji ne može biti pozvan na odgovornost ako pristup takvoj informaciji ne podliježe ograničenjima iz čl. 8. Zakona.¹⁵ U ovom slučaju nije riječ o »klasičnom« primjeru »zviždanja«, ali u zbilji implicira barem neke »zviždačke« elemente. Iako uređena posebnim propisom, spomenuta funkcionalna povlastica službenika za informiranje po svojoj je naravi u znatnoj mjeri službeničkopravna.

Hrvatsko medijsko pravo posredno štiti izvorne novinarske informacije, među kojima se mogu naći i državni službenici. U čl. 30. Zakona o medijima (NN 59/04) propisano je da novinar, (glavni) urednik i autori objavljenih priloga koji nisu novinari nisu dužni dati podatke o izvoru objavljene informacije ni informacije koju namjeravaju objaviti. S podatkom o neimenovanom izvoru informacije novinar je prije objavljivanja dužan upoznati glavnog urednika na način utvrđen statutom medija. U tom se slučaju sve odredbe o zaštiti izvora informacije primjenjuju i na glavnog urednika.¹⁶ Netom citirane odredbe impliciraju da je riječ o funkcionalnoj povlastici novinara, ali ne i izvora njegove informacije. Novinar nije dužan otkriti tko

¹⁴ Službenik za informiranje posebna je službena osoba, mjerodavna za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informaciji.

¹⁵ U čl. 8. ZPPI regulirani su izuzeci odnosno ograničenja prava na pristup informacijama.

¹⁶ Državno odvjetništvo može, kad je to ograničenje nužno radi interesa nacionalne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti i zaštite zdravlja, podnijeti nadležnom sudu zahtjev da naloži novinaru da iznese podatke o izvoru objavljene informacije ili informacije koju namjerava objaviti. Sud može naložiti novinaru da iznese podatke o izvoru objavljene informacije ili informacije koju namjerava objaviti, ako je to nužno radi zaštite javnog interesa, a radi se o naročito značajnim i ozbiljnim okolnostima i neprijevano je utvrđeno da ne postoji razumna alternativna mjera otkrivanju podataka o izvoru informacije ili da je tijelo koje traži objavu podataka o izvoru informacije tu mjeru već iskoristilo i da na zakonu osnovani interes javnosti za otkrivanje podataka o izvoru informacije jasno prevladava nad interesom zaštite izvora informacije. Ujedno je propisano da će sud, cijeneći okolnosti slučaja, isključiti javnost u tijeku postupka iznošenja podataka te upozoriti prisutne osobe da su dužne kao tajnu čuvati sve što su u postupku saznale, kao i na posljedice odavanja tajne.

mu je izvor, međutim taj izvor može trpjeti pravom propisane posljedice zbog odavanja informacije novinaru bude li otkriven na drugi način. Zaštita novinarske informacije stoga nužno ne legalizira bilo koji oblik »zviždanja«, ali ga zbiljski olakšava.

Stoga odredbe čl. 32. ZSN prije dopunjuju postojeće uređenje materije zaštite »zviždača«, sadržano u propisima različitih grana prava, te naglašavaju intenciju zakonodavca da istakne zaštitu »zviždača« u državnoj službi negoli što predstavljaju nov, zaseban iskorak na tom području.

6. Moguća nomotehnička poboljšanja

6.1. Sadržajna poboljšanja

a) Čl. 4/3. ZSN glasi:

Pravilnik o unutarnjem redu za upravna tijela općine donosi općinski načelnik, za upravna tijela grada gradonačelnik, a za upravna tijela županije župan. Pravilnik se donosi na prijedlog pročelnika upravnih tijela.

Takva formulacija implicira da pročelnik upravnog tijela, uskratim pridruživanja prijedlogu pravilnika o unutarnjem redu, može spriječiti izmjenе sistematizacije radnih mjesta u drugome upravnom tijelu.

b) Početni dio teksta čl. 15/1. ZSN glasi:

U službu ne može biti primljena osoba protiv koje se vodi kazneni postupak ili koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo (...)

Prijeporno je može li sama činjenica vođenja kaznenog postupka, u tom trenutku neizvjesnog ishoda, biti temelj za ograničavanje prava, osobito vezano uz ustavno jamstvo presumpcije nedužnosti (čl. 28.) te vezivanje zabrane obavljanja određenih poslova uz kaznenu osudu (čl. 30. Ustava).

c) Dobro je da ZSN-om nije propisan sastav povjerenstva za provedbu natječaja za prijam u službu (čl. 20.), ali bi bilo korisno razmotriti treba li normirati tko ne može biti član povjerenstva.

d) Pisano testiranje znanja i sposobnosti nije prikladno za velik dio namješteničkih poslova (čl. 22. ZSN). Osim toga, za prijam namještenika možda je primjereniji institut oglasa negoli natječaja.

e) Čl. 23/1. ZSN glasi:

Nakon prethodne provjere znanja i sposobnosti kandidata povjerenstvo za provedbu natječaja utvrđuje rang-listu kandidata prema ukupnom broju ostvarenih bodova.

Obuhvaća li rang-lista u postupku prijma u službu u gradsko upravno tijelo sve osobe sa statusom kandidata? Iz odredba čl. 21. i čl. 22. ZSN slijedi da se kandidatima u postupku prijma u službu smatraju sve osobe koje su podnijele pravodobne i potpune prijave na natječaj. Pritom se na pisano testiranje i eventualnu provjeru praktičnog rada upućuju samo kandidati koji ispunjavaju formalne uvjete iz natječaja, dok se intervju provodi samo s kandidatima koji su ostvarili najmanje 50% ukupnog broja bodova na testiranju i provjeri praktičnog rada (ako je ta provjera provedena).

Prema čl. 23/2. ZSN, povjerenstvo dostavlja izvješće o provedenom postupku i rang-listu kandidata pročelniku upravnog tijela odnosno izvršnom čelniku (ako je riječ o postupku imenovanja pročelnika).

Kako je rang-lista podloga za odlučivanje o prijmu u službu, donositelj rješenja o prijmu odabir može obaviti samo među kandidatima za koje je proveden potpuni postupak prethodne provjere znanja i sposobnosti, uključujući intervju. Stoga rang-lista ne bi trebala obuhvatiti kandidate koji ne ispunjavaju formalne uvjete natječaja ni kandidate koji zbog lošeg rezultata pisanog testiranja i eventualne provjere praktičnog rada nisu ni pozvani na intervju, već se ti kandidati navode u izvješću o provedenom postupku.

f) Čl. 44/2. ZSN glasi:

Teške povrede službene dužnosti propisuju se zakonom, a lake povrede zakonom i pravilnikom o unutarnjem redu.

Do stupanja na snagu ZSN-a primjenjivala se odredba čl. 36/2. ZDSN prema kojoj se lake povrede službene dužnosti propisuju zakonom, uredbom ili pravilnikom čelnika tijela. U praksi lokalnih jedinica lake povrede službene dužnosti najčešće su propisane pravilnikom, ali ne pravilnikom o unutarnjem redu. Postavlja se pitanje mogu li se primjenjivati postojeće odredbe o lakim povredama sadržane u pravilniku koji nije pravilnik o unutarnjem redu. Nije svrhovito propisivati da materija lakih povreda treba biti uređena pravilnikom o unutarnjem redu, već bi bilo dovoljno odrediti da se to pitanje uređuje pravilnikom koji donosi izvršni čelnik.

g) Uzevši u obzir relativno kratke zastarne rokove te razne mogućnosti odugovlačenja postupka u povodu teške povrede službene dužnosti, mogućnost održavanja rasprave bez nazočnosti službenika protiv kojeg se vodi postupak bilo bi potrebno propisati i u slučaju jednog, a najviše dva uredna poziva kojima se službenik nije odazvao niti je opravdao nedolazak (čl. 60/3. ZSN).

h) Bilo bi svrhovito propisati mogućnost kombiniranja uvjetne kazne prestanka službe s novčanom kaznom, jer se u protivnom u praksi maksimalna novčana kazna može pokazati strožom kaznom od uvjetne kazne prestanka službe (čl. 65. ZUP).

i) Čl. 91. ZSN glasi:

Vježbeniku koji položi državni stručni ispit služba se može produžiti na neodređeno vrijeme ako u upravnom tijelu postoji slobodno radno mjesto za koje ispunjava propisane uvjete.

Citirana stipulacija onemogućuje produženje službe vježbeniku koji položi državni stručni ispit, a slobodno mjesto za koje ispunjava uvjete ne postoji u istome, već u drugom upravnom tijelu iste lokalne jedinice, što je nepotrebno ograničenje.

j) Osim što je autonomno propisivanje kriterija za ocjenjivanje i postupka ocjenjivanja prijeporno, ZSN-om nije uređeno pitanje donositelja rješenja o ocjenjivanju u situaciji kad je službenik tijekom godine imao raspored u različitim upravnim tijelima (čl. 95. ZSN).

k) Jedna je od pretpostavki za napredovanje da je rad službenika najmanje dva puta uzastopno ocijenjen kao »odličan« ili »vrlo dobar« (čl. 102. t. c/ ZSN). Kako je do sada na snazi bio drukčiji sustav ocjena, znači li to da odredbe ZSN-a o napredovanju nije moguće primijeniti do okončanja ocjenjivanja za 2009., dakle do početka 2010.?

Ni u kojem slučaju ne može se tumačiti da je intencija zakonodavca bila da u spomenutom razdoblju nije moguća primjena odredbi čl. 112. ZSN o napredovanju službenika. Stoga se primjenom teleološkoga i sistemskog tumačenja može zaključiti kako je u navedenom razdoblju pretpostavka za napredovanje propisana u čl. 112. t. c) ZSN-a ispunjena ako je službenik dva puta uzastopno ocijenjen kao »naročito uspješan« ili »uspješan«. Riječ je o najvišim dvjema ocjenama propisanim u čl. 94/3. ZDSN, što je usporedivo s najvišim dvjema ocjenama propisanim u čl. 96/1. ZSN.

l) Čl. 124/1. ZSN glasi:

Službenici i namještenici zatečeni na radu u upravnim tijelima lokalnih jedinica na dan stupanja na snagu ovoga Zakona nastavljaju raditi na svojim dotadašnjim radnim mjestima te zadržavaju plaće i druga prava prema dotadašnjim rješenjima do donošenja rješenja o rasporedu na radna mjesta u skladu s pravilnikom o unutarnjem redu usklađenim s odredbama ovoga Zakona i uredbe iz članka 79. ovoga Zakona.

Treba li citirane odredbe tumačiti kao zabranu bilo kakvih izmjena postojećih pravilnika o unutarnjem redu odnosno izmjena zatečenog rasporeda službenika i namještenika do donošenja propisa o plaćama, odnosno o klasifikacijskom sustavu?

Iako bi isključivo gramatičko tumačenje moglo upućivati na zaključak da se do donošenja spomenutih propisa »zamrzavaju« postojeći rasporedi službenika, kao i važeći pravilnici o unutarnjem redu, ni u kojem slučaju ne može se tumačiti da je intencija zakonodavca bila takva.

Zakon kojim će biti uređene plaće službenika i namještenika u lokalnim jedinicama još nije u zakonodavnoj proceduri, a uredba o klasifikaciji radnih mjesta bit će donesena još kasnije. Stoga (najmanje) višemesečno »zamrzavanje« unutarnjeg ustrojstva i kadrovskih rasporeda može rezultirati otežanim ostvarivanjem ustavnih i zakonskih funkcija lokalnih jedinica, kao i prava iz službe (npr. premještaja po molbi službenika, napredovanja i dr.), pa se primjenom teleološkoga i sistematskog tumačenja može zaključiti kako i prije donošenja tog zakona odnosno uredbе može doći do promjena u rasporedu službenika i namještenika kao i samih pravilnika o unutarnjem redu. Te promjene, međutim, i u prijelaznom razdoblju moraju biti posve usklađene s odredbama ZSN, kao i s odredbama čl. 62.–78. te čl. 108.–112. ZDSN, koje se primjenjuju na temelju čl. 128. ZSN. Ako odredbe općih akata lokalne jedinice nisu u suglasju s odredbama ZSN-a (npr. vezano uz ovlast donošenja pravilnika o unutarnjem redu), izravno se primjenjuju odredbe ZSN-a. Bez obzira na to je li u prijelaznom razdoblju bilo intervencija u pravilnike o unutarnjem redu i kadrovske rasporede, nakon donošenja zakona o plaćama i uredbе o klasifikacijskom sustavu sve lokalne jedinice moraju donijeti nove, usklađene pravilnike o unutarnjem redu i nova rješenja o rasporedu za sve službenike i namještenike koje je moguće rasporediti.

6.2. Terminološka poboljšanja

- a) Izričaj »drugog kandidata s rang-liste« (čl. 27/6. ZSN) može pogrešno implicirati da je riječ o drugorangiranom kandidatu.
- b) U nekim odredbama ZSN-a navedeno je da žalba »ne odgađa« izvršenje rješenja (čl. 29/4., čl. 68/1.), a u drugima, pak, da »ne zadržava« izvršenje rješenja (čl. 100/1., čl. 111/2.). Referentna odredba čl. 208/5. ZUP sadržava sintagmu »ne odgađa«.
- c) Iz formulacije čl. 41. ZSN (zabrana donošenja pojedinih odluka) ne slijedi dovoljno jasno obveza službenika da sam prijavi situaci-

- ju u kojoj ne bi smio sudjelovati u donošenju pojedinih odluka. U tom su pogledu preciznije formulacije iz čl. 40. ZSN (dužnost prijavljivanja mogućeg sukoba interesa).
- d) U čl. 42/2. ZSN spominje se »dnevni odmor«, iako je očito riječ da je trebalo navesti »stanku«, reguliranu u čl. 36.(44.) Zakona o radu.
 - e) Termin »opunomoćenik« (čl. 56/1. ZSN-a) nije usklađen s terminom »punomoćnik« (čl. 57.–62. ZUP).
 - f) U čl. 65/6. ZSN riječ »državne« – u okviru sintagme »državne službe« – potrebno je izostaviti.
 - g) Umjesto izraza »upravni odjel«, u čl. 87/3. ZSN-a potrebno je upotrijebiti (širi) izraz »upravno tijelo«.
 - h) Odredbe o sklapanju ugovora o volontiranju (čl. 93/3. ZSN) odnosno sporazuma o prestanku službe (čl. 113. ZSN) s pročelnikom upravnog tijela stipulirane su na način koji može implicirati da se pročelnik u tom odnosu javlja kao ugovorna strana – fizička osoba.
 - i) Odgovarajuća primjena odredba o prijmu, pravima, obvezama i odgovornostima službenika na namještenike (čl. 116. ZSN) kod namještenika podrazumijeva i korištenje termina »radni odnos« umjesto »služba«. Dvojbu bi bilo dobro riješiti izričitom odredbom.

7. Zaključak

ZSN je u osnovi kvalitetan propis, dobrodošao nakon dugogodišnjeg provizorija u regulaciji službeničkih odnosa u lokalnim jedinicama.

Klasifikacijski i platni sustav potrebno je propisati na način koji u obzir uzima kriterije lokalne autonomije, proračunskog kapaciteta lokalne jedinice i svrhovitosti prilikom odlučivanja o striktnosti normiranja.

Osim nomotehničkih poboljšanja teksta ZSN-a te ujednačavanja standarda normiranja službeničkopравnih instituta sa – u pravilu – razvijenijim standardima ZDS-a, donošenje objedinjenoga službeničkog zakona za državnu i lokalnu službu bitno bi unaprijedilo regulaciju službeničkih odnosa u Hrvatskoj.

Literatura

- Pičuljan, Zoran (2008) Službeničko zakonodavstvo državnih i lokalnih (regionalnih) službenika – sličnosti i razlike. U: Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse. Zagreb: Inženjerski biro
- Rajko, Alen (2007) Primjena Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (1. i 2. dio). Informator, god. 55., br. 5519 i 5520.
- Rajko, Alen (2008) Zaštita »zviždača« u državnoj službi. Informator, god. 56., br. 5645.

THE LAW ON CIVIL SERVANTS AND EMPLOYEES IN LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT – A REVIEW

Summary

The new Law on Civil Servants and Employees in Local and Regional Self-Government came into force on 31st July 2008. After a decade and a half of provisory solutions, on that day, local civil service was, for the first time, regulated by the law whose »life« was not extended for the needs of local civil service years after it had ceased to be implemented on the state civil service. The Law is a solid piece of regulation that has improved the circumstances in the field it regulates. Furthermore, many suggestions of local units' associations were taken into account during its drafting. This paper is devoted to possible further advances in regulating the matter. At the conceptual, legal-political level, the main disadvantages of the new Law are a missed chance to pass a uniform piece of civil servants regulation, substandard regulation of the institutes regulating state service, and, finally, delaying the regulation of the classification and remuneration system for later period. A uniform regulation of the rights, obligations, and responsibilities of state and local civil servants need not interfere with the natural and prescribes differences between state administration and local self-government, including local autonomy. If one begins with the claim that there are no more or less important civil servants corpuses, one cannot but wonder what the purpose of partially substandard regulation of civil servants relations at local level is. The paper lists such substandard solutions, among which the most important refer to the second-instance body deciding on the appeals against first-instance acts in the matters of rights and responsibilities of local civil servants and employees. The standards of local autonomy, the particularities of local units significantly different in size, and the insufficient administrative capacities of some local units are not in favour of too strict regulation of the classification system. It might

be purposeful to bind the salaries to the budgetary capacity of a local unit. The legislator may perhaps determine the relations within the remuneration system, but more than that would be questionable both autonomy and purpose-wise. The paper also contains an analysis of the more important legal voids (acting heads of administrative bodies, internal auditor on a separate place of work, competence of issuing the rulebook on systematisation of work places, the protection of procedural rights of the candidates whose job applications are not taken into consideration, etc.), certain normative inconsistencies, the protection of whistleblowers, and the possible nomotechnical improvements.

Key words: the Law on Civil Servants and Employees in Local and Regional Self-Government, civil service system, civil service law, state civil service, local civil service